

大東文化大学環境創造学部 島田 恵司

## 1 はじめに

人口減少時代である。国が音頭を取っていることもあって、どの自治体も人口減少への具体的な対策を掲げるようになった<sup>(1)</sup>。その主要なものは福祉施策を中心とした子育て世代の支援策であるが、そもそも若い世代の減少が課題であるため、当該市町村への子持ち世帯の誘致、地域における住宅や雇用の確保など、自治体における若者への施策は盛りだくさんとなっている。

行政にとって、難しい課題は並行して起こる財政縮小である。人口減少は同時に、生産年齢層の減少を意味しているので税収減は免れない。しかも高齢層の増大も進むため、社会保障関連費は増え続けていく。さらに、高度成長期に行った公共事業による社会資本の老朽化が進んでおり、公共施設の維持管理費の見直しと再編などが喫緊の課題となっている。国・自治体とも財政はいよいよ困難な状況を迎えつつあるといつてよいだろう。

このような環境の中で、自治体の施策は「選択と集中」に収斂されようとしている。人口が減り、カネがない、となれば、できるだけ人を一か所に集めて、集中的に資金を投資するしかない、と考えるのである。国による都市再生の新たな仕組みや自治体間連携施策をみれば明らかなように、国もそれを後押ししている<sup>(2)</sup>。限られた資金の中で効率的・効果的な運営を求められる行政としては、当然の選択肢といえなくもない。

しかし、果たしてそれで良いのか。人口減少は克服されるのだろうか。

人口減少は、日本全体の問題である。合計特殊出生率はすべての都道府県で2を切っており、人口の維持は不可能である。人口増とされている大都市圏も他地域からの流入に依っているに過ぎない。日本全体の人口減少が止まらない限り、全国の自治体は、互いに若者世代を取り合う競争・分捕り合戦を続けることになる。そもそも人口減少が深刻な課題

<sup>1</sup> 国は、「まちひとしごと創生法」（2014年制定）を根拠に「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』『総合戦略』」を策定し、それに基づいて各自治体が「人口ビジョン」と「総合戦略」を作るよう求めた。自治体による策定は同法上努力義務であったが、国の補助金の交付根拠となるため事実上の義務となった。2011年の地方自治法改正で基本構想規定（2条4項）が廃止されたように、このような上意下達の計画策定は分権改革の中で否定されたはずであった。

<sup>2</sup> 国土交通省は2014年、都市再生特別措置法を改正して都市機能集約化の支援策を打ち出している。総務省は2015年1月「連携中枢都市圏」（「地方中枢拠点都市圏」から名称変更）という中心都市に機能を集める施策を始めている。また、2015年8月14日に閣議決定された新たな国土計画である「国土形成計画」でも連携中枢都市圏の推進が謳われている（島田2015b参照）。

となったのは、都会に人を出し続けて人口減少となった地方が、ついに出す人さえいなくなったためである。「選択と集中」によって中心部に投資が集中すれば、周辺部は住みづらくなる。住居への愛着の強い年寄世代だけが周辺部に残されていくだろう。

確かに、人口の密集する中心部は効率を求める企業活動には向いている。若者が流行や利便性に流されるのは世の常でもあろう。しかし、周辺部が衰えれば中心部もいずれ衰退する。行政が目を向けるべきは周辺部であり、その維持・発展のためにできる施策が求められている、と筆者は考える。周辺部における地域の維持は、最終的には住民が主人公となって行うしかない。さらに活性化を目指すとなれば、地域の自立的な運営が必要となるだろう。国と自治体はそれに必要な政策を構築すべきである。多少迂遠であろうと、行政には今こそ住民の視点に立った地域運営が求められていると思う。

## 2 「選択と集中」の実際

### (1) 「平成の大合併」後の中心部と周辺部

やや唐突に思われるかもしれないが、ここで「平成の大合併」後の地域状況について述べたい。「選択と集中」が行われた近年の国施策の一つに「平成の大合併」があった、と考えるからである。

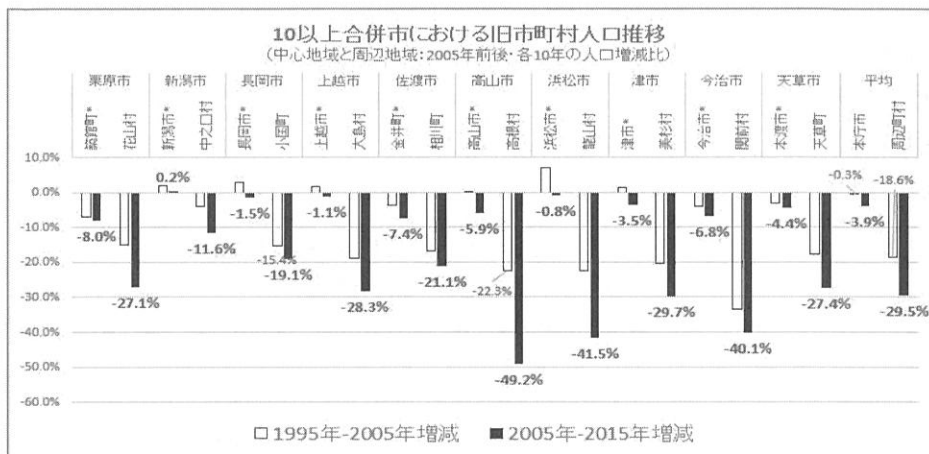
今回の合併は、大都市地域での合併がほとんどなかったため、都会人には縁遠い話であったが、全市町村の約3分の2が合併を経験しており、全国的にみると自治制度は大きく転換した<sup>(3)</sup>。合併を進めた当時の市町村の立場が、今回同様「人口減少への対応」だったのであり、「人口減少対応策の先行事例」として検証しておく価値がある。

合併を迫られた市町村（特に町村）は、県の担当者から国が作った当該地域の人口推計を突き付けられ、自立を断念し合併を選択した<sup>(4)</sup>。今回も各自治体は、「総合戦略」を策定する前提として「人口ビジョン」という名の人口計画を作っている<sup>(5)</sup>。市町村合併から10年が経ち、行財政上の国の合併自治体優遇策がほぼ終了した現在、合併した自治体はどのような状況にあるのだろうか。

3) 市町村数は、1999年3月末3,232から2016年末1,718(53.2%)となった。全市町村のうち合併を経験した市町村の数は2,104と65.1%に及んでいる(島田調べ)。合併については島田2014参照。

4) 各県の合併担当者は、国立社会保障・人口問題研究所がホームページで提供している市町村単位の人口将来予測(日本の地域別将来推計人口)を使って各市町村を回った(総務省担当者の証言)。

5) 合計特殊出生率の全国平均は1.45(2015年)だが、国が示した「国民希望出生率」は1.8でこれを目標に計画を立てることを求められた。自治体が自分で立てた目標値への評価制度(重要業績評価指標=KPI)を入れることも国は求めている。



出典：国勢調査のデータを基に作成。

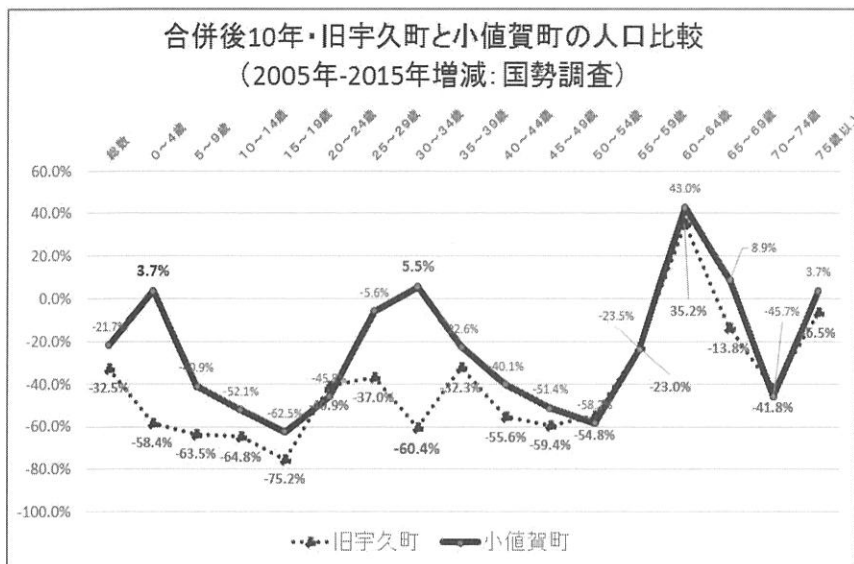
グラフは、平成の大合併において10市町村以上で合併した自治体における中心地域と周辺地域の人口増減率を示したものである。合併後に本庁舎が置かれ、中心部に位置付けられた地域（グラフの\*印）と、役場が廃止され周辺となった旧町村のうち最も人口が減った地域を比較している。合併期日は一律ではないが、ほぼ2005年前後であり、合併前の10年（1995～2005年）と合併後の10年（2005～2015年）で、国勢調査による人口にどのような人口増減率の違いがあるかをみた。

本庁舎が置かれた中心部でも、合併前10年に比べると合併後10年でやや人口減少がみられる（平均 $\Delta 0.3\% \rightarrow \Delta 3.9\%$ ）。しかし、周辺町村は平均約3割（ $\Delta 18.6\% \rightarrow \Delta 29.5\%$ ）もの急激な減少となっている。なかには高山市に合併した旧・高根村のように半数近くに減少した地域もある（ $\Delta 22.3\% \rightarrow \Delta 49.2\%$ ）。

この数値だけでは、当該周辺部は合併しなくとも同じ傾向にあったはず、という見解も成り立つかもしれない。筆者は、2013～4年の一年間をかけて全国の合併市町村を回った<sup>6)</sup>。結果は、ほぼ例外なく中心部となった地域には新庁舎の建設や再開発が行われる一方、周辺部は極端に寂れていた。支所となった役場跡は、職員数が激減し議会も審議会も行われないので閑散とし、周辺の事業所や飲食店も撤退している。並行して進められた学校統廃合が子供の減少に拍車をかけている。合併という「選択と集中」によって、周辺部は大きなダメージを受けているのである。

<sup>6)</sup> 筆者が、全国を回った自治体は9道県・全82ヶ所。その詳細については、島田2015a、および島田2014参照。

一方、都会から離れた地域であっても、住民活動が継続し、それをまとめる地域組織（行政機関）があると地域は生き生きとする。下のグラフは、平成の合併で一緒に合併するはずであった二つの島嶼部の人口状況である。長崎県佐世保市に合併した宇久町（宇久島）と自立を選じた小値賀町（小値賀島）である。二つの島は隣り合っていて産業構造も良く似ており、合併前までは宇久町がいつも 200 人程度多かった。



合併後は、二島の人口が逆転し小値賀島の方が 350 人ほど多くなっている。二つの島が人口減少であることには変わりはない (7)。しかし、0~4 歳と 30~34 歳の人口をみると大きな違いがあることが分かる。宇久島は 0~4 歳の人口が約 6 割のマイナス (△58.4%) だが、小値賀島は 3.7% のプラスである。同じように 30~34 歳人口は、宇久島が 60.4% のマイナスだが、小値賀は 5.5% のプラスとなっている。小値賀町では、農業関連の第三セクターを作って移住者への農業指導を行い、移住者への積極的な支援を続けているし、観光業を担う NPO (おちかアイランドツーリズム協会) は、DMO として国も紹介するほどの活躍ぶりである (8)。逆に、佐世保市の周辺部となった宇久島は、第一次産業が衰退し、人口は減少の一途をたどっている。現地に行くと、若い女性たちが活躍する小値賀島と、

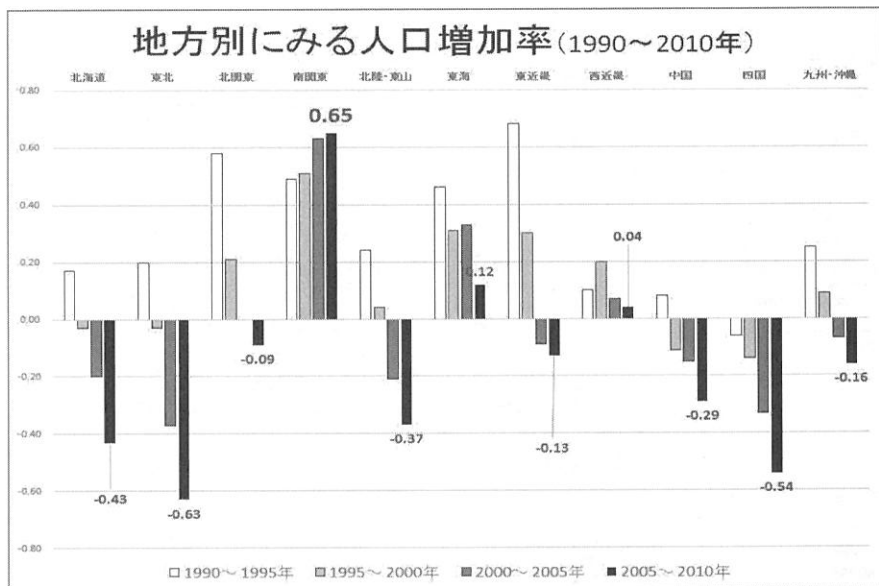
7) 宇久島の人口は 2000 年 4,010 人だったが 2015 年 2,187 人になり、小値賀島は 3,765 から 2,560 人 (いずれも国勢調査) になっている。

8) 小値賀の観光業についての紹介は、例えば、官邸ホームページ「地域の取り組み事例集」まち・ひと・しごと創生本部 2015 年 12 月 8 日 (2017 年 1 月 27 日閲覧)。

子どもたちが見当たらない宇久島の違いがはっきりと判る<sup>9)</sup>。

## (2) 東京都の大規模再開発

東京への一極集中の是正は、戦後何度も国の重要政策に掲げられてきた。地方分権を進める必要があるのもそれが一つの要因であり、かつては首都移転も一時政策に挙げたことさえある。国が「地方創生」を進めているのも、大規模災害の可能性などその弊害があまりに大きいからである。しかし、現実には21世紀に入ってかえって一極集中は進んでいる。下のグラフは、国勢調査を基にした各地方の人口増加率の比較である。直近の数値は、南関東地区の一人勝ちである。

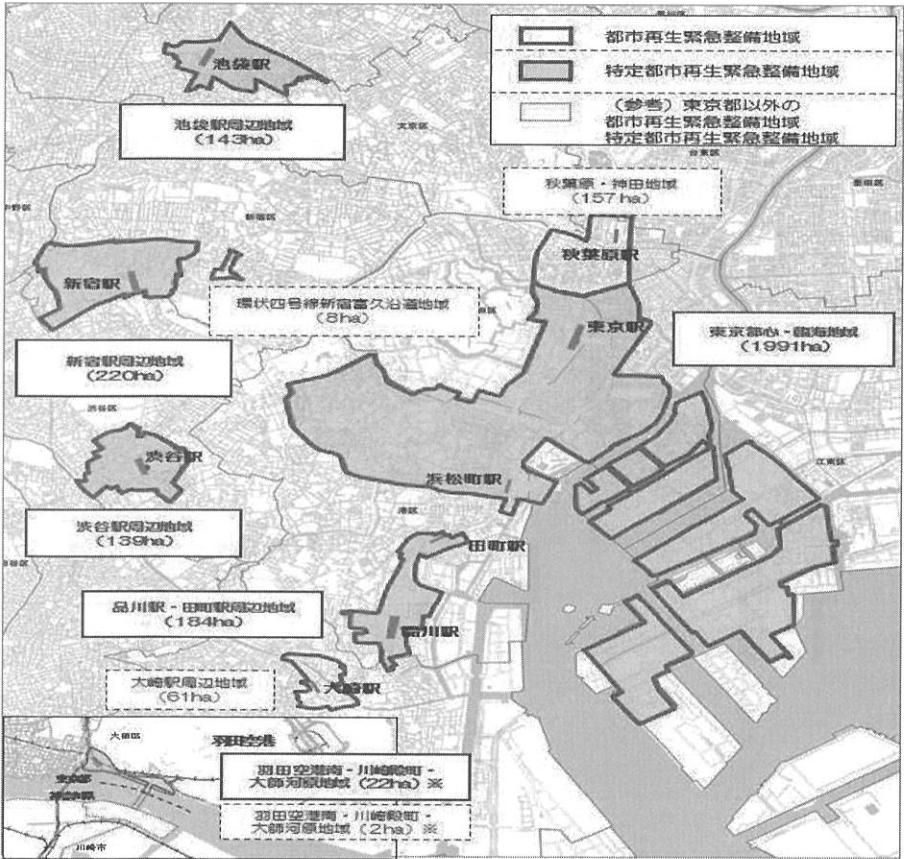


出典：国立社会保障・人口問題研究所、人口統計資料集より加工。

2017年1月現在、東京都では大規模な再開発事業があちこちで行われている。2012年に施行された都市再生特別措置法に基づく事業である。実際、JR渋谷駅や新宿駅周辺の再開発は、訪れる者を驚かせずにはいられないほど凄まじい。国土交通省は、これらの建設投資累計を8~11兆円と見込んでおり、この政策目的を「我が国経済を牽引する大都市について、国際的なビジネス・生活環境・大規模災害に対応するための環境を整備することにより、世界中からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込み、その国際競争力の強化を図る」

<sup>9)</sup> 小値賀の観光業の様子や宇久における風力発電やメガソーラーの問題については島田 2015a 参照。

としている<sup>10)</sup>。民間企業を中心とした事業ではあるが、明らかに国が誘導している。国の本音はこちらにあると筆者には思える。「地方創生」とは裏腹に、一極集中は今後も進むに違いない。



※羽田空港南・川崎駅町・大師河原地域の面積については、東京都内分を記載

出典：東京都都市再生整備局ホームページ「都市再生事業の推進」より

[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/toshisaisei/toshisaisei\\_suishin.html](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/toshisaisei/toshisaisei_suishin.html)

地図が示しているように東京都の大規模再開発事業は、特別区の南部に集中している。東京都の都市計画関連文書<sup>11)</sup>を見ると「拠点の再編」が一つのキーワードになっている

<sup>10)</sup> 国土交通省都市局まちづくり推進課作成「平成29年度税制改正（租税特別措置）要望事項」より。

<sup>11)</sup> 「2040年代の東京の都市像とその実現に向けた道筋について」東京都都市計画審議会、2016年9月2日答申

ことから、こうした地域が新たな「東京の拠点」、さらには「日本の拠点」として整備されつつあることが分かる。周辺部の他の居住地域は、「集約型地域構造」にするという。すなわち「必要な都市機能を集約的に立地（再配置）させる」というのである。

都市計画は、これまで国（および機関委任事務・執行者としての都道府県）による集権的行政が行われてきたことから第一次分権改革の目玉の一つとされ、2000年以降の改革で都道府県から市町村への権限移譲が行われた。しかし、東京都においては用途地域の決定など特別区への権限移譲は行われず、都が一本で都市計画決定している。特別区にとって、東京都の決定は重い。

### 3 大都市周辺部の可能性

#### (1) 大都市における居住の特徴と少子化

大都市やその周辺部では、合併によって起こったような極端な状況は起こりにくいだろう。しかし、住民の居住地に対する執着心は低く、勤務地や利便性、あるいは個人的な環境適合性で人は動きがちである。前述の東京都の都市計画文書のように都市機能を駅周辺に集約すれば、人口移動が起こる可能性は高い。そうでなくとも駅から遠い地区に空き家が増えたり、あるいは災害への危険性が高いことが知れ渡ったりすれば、若い層を中心に住居を移すかもしれない。「人の永住化（終の棲家）」という意味では、地方より東京近郊の方が難しい面がある。大都市近郊の自治体は、こうしたことを考慮に入れて対策を講じる必要がある。

筆者は、大都市で住民減少施策に反する出来事が起こっていることに注目する。その一つが保育所建設への周辺住民の反対運動である。ほとんどの住民は、待機児童が深刻であることを知っているに違いない。しかし、自分の地域に保育所が作られることに反対する。保育所が迷惑施設となっているのである。産業廃棄物問題のような自治体を跨ぐような広域課題なら地域住民の不満は理解できないでもない。しかし、保育はほぼ同じ地域の住民の課題である。少なくともこうした出来事が起こっている地域は、「こどもを地域で育てる」という命題からは正反対の状況にある<sup>12)</sup>。

しかし、仮に周辺の住民自身が困っている親たちのことを直接知っていたら、どうであろう。子を持つ親たちと周辺住民がきちんとした話し合いのできる状況にあるなら、保育所の建物に防音などの工夫を加えたり、運用面を変えたりといった折り合いも可能なはず

<sup>12)</sup> 朝日新聞の調べによると、2016年4月開園予定であった保育所について、東京23区と20政令指定都市のうち15自治体で49園の認可保育所が中止・延期となり、うち住民との調整が理由だったのは7自治体、13園だったという（朝日新聞2016年6月12日付）。

である。話し合いを契機に子どもを含めて住民たちが交流しあうことさえ可能かもしれない。そして、そうした活動が新たに生まれることは、住民たち全体にとって「住みやすさ・暮らしやすさ」を実現することとおそらく繋がっている。

## （2）住民が自分の地域のことを知る、ということ

住民は、地域のこと、自治体のことをほとんど知らない。人口減少といっても、自分の地域がどんな状況にあって、何をすればよいのかは分かっていない。それは自治体が住民に、個別の地域ごとの状況をほとんど知らせていないからである。住民が知らないことは、行政にとって都合が良い場面もある。寝た子が起きれば仕事は増える。

しかし、人口減少はある意味、決定的場面である。長いスパンでみれば、地域存亡の契機となっているかもしれない。

全国的には、市町村だけではなく、県も含めて対策を行っている地域がある。島根県の「島根の郷づくりカルテ」を使った施策である。公民館単位で、人口の詳細なデータ、店舗の数や医療機関、住民活動など生活にかかわる重要な客観的データを住民に提供し、地域に必要な方策を住民自身が考えられるようにしている<sup>(13)</sup>。島根県には19市町村しかないが、提供先は227の公民館単位とその住民である。しかも、地域を選抜して補助金を出し、県職員や研究者を現地に派遣し、住民にアドバイスまで行っている（藤山 2015）。たとえば、何人の移住者が居れば地域は維持できるとか、皆がパンを地元で買えば一軒のパン屋が成り立つ、などが示される。住民たちは活動を始めており、地域への都会からの移住が徐々に始まっている<sup>(14)</sup>。

こうした施策を、都会において応用できないか。使わなくなった学校などの公共施設や公園を、一定の条件で近隣住民に管理を任せる施策があつてよいだろう。複数の近隣住民（たとえば数十名）による運営を条件とすれば、空き家の持ち主も管理に賛同してくれるかもしれない。公園などの運営は、イベントなどの開催も含めて、住民に委ねるべきである。単なる管理（掃除と鍵の管理）では参加したいと思わない人も、スポーツや音楽、祭りなどのイベントとなるとかかわってみたいと思う人もいる。今の都会では、たとえ隣同士であつても出会う場がない。コミュニティカフェなどの試みが始まっているが、飲食店やレストランが近所にできて住民がわいわいと集まる場所になれば、地域の様々な話も

<sup>13</sup>）「しまねの郷づくり応援サイト」（<http://satodukuri.pref.shimane.lg.jp/karute>）参照。ただし、外部のものには見えないデータもある。

<sup>14</sup>）2015年国土交通白書によると、「島根県の中山間地域を227のエリアに分け、2009年と2014年を比較すると、4歳以下の子供の数は69エリア（約30%のエリア）、30代女性の数は96エリア（約42%のエリア）で増加している（島根県中山間地域研究センター調査）」という（第2章第1節）。



できるようになるだろう。

このような施策はこれまでもあったし、実際に動いている地域もある<sup>(15)</sup>。ただ、動きは点であるし、地域住民への情報の周知は徹底していたとはいえないだろう。地域が危ない、しかし行政にはカネがない、と住民が分かる必要がある。地域の情報については、前述の島根県のようにしっかりとした客観的データを地域住民の誰もが見られるようにすべきだろう<sup>(16)</sup>。それを知った住民たちはどのように動くか。住民にとっても剣が峰といえるだろう。

#### 4 おわりに

案ずるより産むが易い、という言葉もある。あれこれと悩むより、住民に現実を知らせて、その力を信じる必要があるのではないか。

もっとも、実際に動きが始まるとたくさんの問題が起こるかもしれない。しかし、それを解決することこそ「行政人、冥利」というものではないか<sup>(17)</sup>。

#### (参考文献)

今井照・自治体政策研究会編著『福島インサイドストーリー・役場職員が見た原発避難と震災復興』公人の友社 2016年

島田恵司「参加と協働—改革への道—」自治総研・第457号 2016年11月号

島田恵司『だれが地域を救えるのか—作られた地方消滅—』公人の友社 2015年a

島田恵司「人口減少時代における集中・集住化政策—行政施策の成否と住民自治」大東文化大学紀要・第53号 2015年b

島田恵司「消された町村—平成大合併の結末—」自治総研・第434号 2014年11月号

藤山浩『田園回帰1%戦略—地元にと仕事を取り戻す』農文協 2015年

<sup>15</sup> ) 町内会・自治会をどう考えるか、参加と協働など行政と住民との関係をどのように考えるか、については、別稿を参照されたい(島田2016)。

<sup>16</sup> ) まずは、国勢調査の小地域集計を使った町丁名単位の人口変動状況を地域住民に知らせるべきだろう。

<sup>17</sup> ) 東日本大震災の被災自治体における職員たちの奮闘には感動せずにはいられない。そこには確実に「自治」があった(今井2016)。